

# PRAWO KONSTYTUCYJNE

Miroław Granat

---

---

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **12**

---



# **PRAWO KONSTYTUCYJNE**

Miroław Granat

---

---

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **12**

---

Stan prawny na 2 września 2024 r.

Wydawczyni  
Agata Jędrasik

Redaktorka prowadząca  
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne  
Katarzyna Kruś

Projekt okładek serii  
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

ISBN 978-83-8390-036-0

12. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.  
Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
tel. +48 728 313 462  
e-mail: [PL-ksiazki@wolterskluwer.com](mailto:PL-ksiazki@wolterskluwer.com)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## SPIS TREŚCI

|                     |    |
|---------------------|----|
| Wykaz skrótów ..... | 15 |
|---------------------|----|

|                 |    |
|-----------------|----|
| Od Autora ..... | 19 |
|-----------------|----|

### Część I

#### POJĘCIE PRAWA KONSTYTUCYJNEGO

##### Rozdział 1

|                                                 |    |
|-------------------------------------------------|----|
| Pojęcie i przedmiot prawa konstytucyjnego ..... | 23 |
| 1. Prawo konstytucyjne jako gałąź prawa .....   | 23 |
| 1.1. Rozwój prawa konstytucyjnego .....         | 25 |
| 1.2. Przedmiot prawa konstytucyjnego .....      | 27 |
| 2. Prawo konstytucyjne jako nauka prawa .....   | 28 |

### Część II

#### CZĘŚĆ OGÓLNA PRAWA KONSTYTUCYJNEGO

##### Rozdział 1

|                                               |    |
|-----------------------------------------------|----|
| Konstytucja jako akt prawny .....             | 31 |
| 1. Geneza .....                               | 31 |
| 2. Pojęcie .....                              | 33 |
| 3. Forma .....                                | 36 |
| 3.1. Nazwa .....                              | 36 |
| 3.2. Sposób uchwalenia .....                  | 37 |
| 3.3. Budowa .....                             | 39 |
| 3.4. Wstęp do Konstytucji RP .....            | 40 |
| 3.5. Systematyka ogólna .....                 | 41 |
| 3.6. Systematyka szczegółowa .....            | 42 |
| 4. Zmiana .....                               | 42 |
| 5. Treść .....                                | 46 |
| 6. Nadrzędność .....                          | 47 |
| 6.1. Zasada konstytucjonalizmu .....          | 48 |
| 6.2. Domniemanie konstytucyjności prawa ..... | 49 |

|                                          |    |
|------------------------------------------|----|
| 7. Funkcje.....                          | 51 |
| 8. Tożsamość.....                        | 53 |
| 9. Konstytucjonalizm.....                | 54 |
| 9.1. Konstytucjonalizm liberalny.....    | 55 |
| 9.2. Konstytucjonalizm nieliberalny..... | 56 |
| 9.3. Konstytucjonalizm ery cyfrowej..... | 57 |

## Rozdział 2

|                                                     |           |
|-----------------------------------------------------|-----------|
| <b>Obowiązywanie konstytucji .....</b>              | <b>59</b> |
| 1. Obowiązywanie .....                              | 59        |
| 2. Stosowanie .....                                 | 60        |
| 2.1. Stosowanie bezpośrednie .....                  | 61        |
| 2.2. Stosowanie horyzontalne .....                  | 63        |
| 3. Przestrzeganie .....                             | 66        |
| 4. Wykładania .....                                 | 67        |
| 4.1. Normy konstytucji .....                        | 67        |
| 4.2. Koncepcje i metody wykładni .....              | 69        |
| 5. Kontrola konstytucyjności prawa .....            | 71        |
| 5.1. Pojęcie .....                                  | 71        |
| 5.2. Rodzaje kontroli.....                          | 73        |
| 5.3. Czuwanie nad przestrzeganiem konstytucji ..... | 75        |

## Rozdział 3

|                                         |           |
|-----------------------------------------|-----------|
| <b>Konstytucyjne zasady prawa .....</b> | <b>77</b> |
| 1. Pojęcie zasad.....                   | 77        |
| 2. Struktura zasad.....                 | 81        |
| 3. Kolizja zasad.....                   | 83        |
| 4. Wartości konstytucyjne.....          | 85        |

## Rozdział 4

|                                                                        |           |
|------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Wybrane konstytucyjne zasady prawa .....</b>                        | <b>89</b> |
| 1. Republikańska forma państwa .....                                   | 89        |
| 2. Dobro wspólne .....                                                 | 90        |
| 3. Pomocniczość.....                                                   | 92        |
| 4. Demokratyczne państwo prawne.....                                   | 94        |
| 5. Suwerenność narodu.....                                             | 96        |
| 5.1. Zasada suwerenności narodu w klasycznym prawie konstytucyjnym ... | 97        |
| 5.2. Czy i komu podlega suweren?.....                                  | 99        |
| 5.3. Zasada suwerenności narodu w Konstytucji RP .....                 | 100       |
| 5.4. Suwerenność narodu a integracja europejska .....                  | 101       |
| 6. Reprezentacja polityczna .....                                      | 106       |

|                                    |     |
|------------------------------------|-----|
| 7. Podział i równowaga władzy..... | 108 |
| 8. Rządy parlamentarne.....        | 111 |

## **Rozdział 5**

|                                                                     |            |
|---------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Podstawy praw człowieka.....</b>                                 | <b>115</b> |
| 1. Koncepcje praw człowieka .....                                   | 115        |
| 2. Podstawowe pojęcia.....                                          | 117        |
| 3. Zasady ogólne praw człowieka w Konstytucji RP .....              | 120        |
| 3.1. Godność człowieka.....                                         | 121        |
| 3.1.1. Godność jako wartość konstytucyjna .....                     | 121        |
| 3.1.2. Godność jako prawo podmiotowe .....                          | 123        |
| 3.1.3. Relacje między godnością a prawami człowieka.....            | 123        |
| 3.2. Wolność człowieka.....                                         | 124        |
| 3.3. Równość wobec prawa.....                                       | 127        |
| 3.3.1. Równość wobec prawa a sprawiedliwość społeczna.....          | 129        |
| 4. Systematyka praw człowieka w Konstytucji RP.....                 | 130        |
| 4.1. Wolności i prawa osobiste.....                                 | 130        |
| 4.2. Wolności i prawa polityczne .....                              | 132        |
| 4.3. Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne .....      | 132        |
| 5. Ograniczenia w korzystaniu z praw człowieka i obywatela .....    | 134        |
| 5.1. Zasada proporcjonalności .....                                 | 134        |
| 5.2. Zakaz nadmiernej ingerencji .....                              | 137        |
| 5.3. Ograniczenia praw człowieka w stanach nadzwyczajnych .....     | 137        |
| 6. Środki ochrony praw człowieka .....                              | 137        |
| 6.1. Odpowiedzialność odszkodowawcza organu władzy publicznej ..... | 139        |
| 6.2. Prawo do sądu.....                                             | 140        |
| 6.3. Skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.....          | 142        |
| 7. Obowiązki jednostki.....                                         | 143        |

## **Rozdział 6**

|                                                                         |            |
|-------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Źródła prawa.....</b>                                                | <b>145</b> |
| 1. Znaczenie źródeł prawa .....                                         | 145        |
| 2. Źródła prawa w znaczeniu formalnym .....                             | 146        |
| 3. Zmiany w zakresie źródeł prawa wprowadzone przez Konstytucję RP..... | 148        |
| 4. Wieloskładnikowość systemu źródeł prawa.....                         | 151        |
| 5. Akty prawne powszechnie obowiązujące .....                           | 152        |
| 5.1. Konstytucja .....                                                  | 153        |
| 5.2. Ustawa i rozporządzenie wykonawcze.....                            | 154        |
| 5.2.1. Ustawa .....                                                     | 154        |
| 5.2.2. Rozporządzenie wykonawcze .....                                  | 158        |
| 6. Prawo miejscowe.....                                                 | 159        |
| 7. Akty prawne wewnątrznie obowiązujące .....                           | 160        |

|                        |     |
|------------------------|-----|
| 7.1. Pojęcie .....     | 160 |
| 7.2. Zarządzenia ..... | 161 |
| 7.3. Uchwały .....     | 162 |

### Część III

## CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA PRAWA KONSTITUCYJNEGO

### Rozdział 1

|                                                             |            |
|-------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Prawo wyborcze .....</b>                                 | <b>167</b> |
| 1. Pojęcie prawa wyborczego.....                            | 167        |
| 1.1. Kodeks wyborczy i jego zmiany .....                    | 168        |
| 2. Zasady prawa wyborczego.....                             | 171        |
| 2.1. Zasada wolnych wyborów .....                           | 172        |
| 2.2. Zasada powszechności prawa wyborczego .....            | 173        |
| 2.3. Zasada bezpośredniości prawa wyborczego.....           | 177        |
| 2.3.1. Głosowanie przez pełnomocnika .....                  | 178        |
| 2.3.2. Głosowanie korespondencyjne .....                    | 180        |
| 2.4. Zasada równości prawa wyborczego .....                 | 182        |
| 2.5. Zasada proporcjonalności wyborów.....                  | 185        |
| 2.6. Zasada wyborów większościowych .....                   | 187        |
| 2.7. Zasada tajności głosowania.....                        | 188        |
| 3. Organizacja i przebieg wyborów .....                     | 190        |
| 3.1. Zarządzanie wyborów .....                              | 190        |
| 3.2. Tworzenie okręgów wyborczych i obwodów głosowania..... | 191        |
| 3.3. Organy wyborcze.....                                   | 192        |
| 3.3.1. Organy stałe.....                                    | 193        |
| 3.3.2. Organy doraźne.....                                  | 196        |
| 3.4. Zgłaszanie kandydatów .....                            | 197        |
| 3.5. Prowadzenie kampanii wyborczej.....                    | 200        |
| 3.6. Zasady głosowania .....                                | 202        |
| 3.7. Ustalanie wyników głosowania i wyników wyborów.....    | 203        |
| 3.8. Stwierdzanie ważności wyborów .....                    | 204        |
| 3.9. Uzupełnianie składu Sejmu i Senatu .....               | 206        |

### Rozdział 2

|                                                                                      |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Referenda i obywatelska inicjatywa ustawodawcza .....</b>                         | <b>209</b> |
| 1. Rodzaje referendum .....                                                          | 209        |
| 1.1. Referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa.....                  | 210        |
| 1.2. Referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej ..... | 213        |
| 1.3. Referendum w sprawie zatwierdzenia zmian Konstytucji RP.....                    | 214        |
| 2. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza.....                                          | 216        |

**Rozdział 3**

|                                                                          |            |
|--------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Parlament .....</b>                                                   | <b>219</b> |
| 1. Struktura parlamentu .....                                            | 219        |
| 1.1. Dwuizbowość .....                                                   | 219        |
| 1.2. Zgromadzenie Narodowe .....                                         | 220        |
| 2. Organy Sejmu i Senatu .....                                           | 221        |
| 2.1. Marszałek .....                                                     | 221        |
| 2.2. Prezydium Sejmu .....                                               | 224        |
| 2.3. Konwent Seniorów .....                                              | 225        |
| 2.4. Komisje .....                                                       | 226        |
| 2.5. Sekretarze .....                                                    | 228        |
| 3. Zasady funkcjonowania parlamentu .....                                | 228        |
| 3.1. Zasada autonomii parlamentu .....                                   | 228        |
| 3.2. Kadencja parlamentu .....                                           | 231        |
| 3.3. Zasada ciągłości prac parlamentu .....                              | 233        |
| 3.4. Zasada dyskontynuacji prac parlamentu .....                         | 234        |
| 3.5. Uchwalanie ustaw większością głosów .....                           | 236        |
| 4. Status prawny posłów i senatorów .....                                | 236        |
| 4.1. Mandat przedstawicielski .....                                      | 236        |
| 4.2. Konstytucyjna regulacja mandatu posła .....                         | 237        |
| 4.3. Prawa i obowiązki posłów i senatorów .....                          | 240        |
| 4.4. Immunitety parlamentarne .....                                      | 244        |
| 4.4.1. Immunitet materialny .....                                        | 244        |
| 4.4.2. Immunitet formalny .....                                          | 246        |
| 4.4.3. Nietykalność osobista .....                                       | 248        |
| 4.5. Tworzenie klubów i kół .....                                        | 250        |
| 5. Funkcje parlamentu .....                                              | 251        |
| 5.1. Pojęcie funkcji parlamentu .....                                    | 251        |
| 5.2. Funkcje Sejmu i Senatu po wejściu Polski do Unii Europejskiej ..... | 252        |
| 5.3. Funkcja ustawodawcza Sejmu .....                                    | 254        |
| 5.3.1. Procedury ustawodawcze .....                                      | 254        |
| 5.3.2. Etapy procedury ustawodawczej .....                               | 255        |
| 5.3.3. Prawo inicjatywy ustawodawczej .....                              | 256        |
| 5.3.4. Praca nad projektem ustawy .....                                  | 258        |
| 5.3.5. Udział Senatu w procesie ustawodawczym .....                      | 264        |
| 5.3.6. Podpisanie ustawy przez Prezydenta RP .....                       | 266        |
| 5.3.7. Ogłoszenie ustawy .....                                           | 268        |
| 5.3.8. Szczególne procedury ustawodawcze .....                           | 269        |
| 5.4. Funkcja kontrolna Sejmu .....                                       | 272        |
| 5.4.1. Środki kontroli przysługujące posłom .....                        | 272        |
| 5.4.2. Środki kontroli przysługujące komisjom .....                      | 274        |
| 5.4.3. Sejmowa komisja śledcza .....                                     | 275        |

|                                                   |     |
|---------------------------------------------------|-----|
| 5.4.4. Środki kontroli przysługujące Sejmowi..... | 279 |
| 5.4.5. Kontrola wykonania ustawy budżetowej ..... | 281 |
| 5.5. Funkcja kreacyjna parlamentu.....            | 281 |

## **Rozdział 4**

|                                           |            |
|-------------------------------------------|------------|
| <b>Prezydent RP .....</b>                 | <b>287</b> |
| 1. Kształtowanie się instytucji .....     | 287        |
| 2. Zasady wyboru Prezydenta RP.....       | 289        |
| 3. Pozycja Prezydenta RP.....             | 293        |
| 4. Kompetencje Prezydenta RP.....         | 298        |
| 5. Kontrasygnata i prerogatywy.....       | 302        |
| 5.1. Kontrasygnata.....                   | 302        |
| 5.2. Kontrasygnata w Konstytucji RP ..... | 302        |
| 5.3. Prerogatywy .....                    | 305        |
| 6. Odpowiedzialność Prezydenta RP .....   | 309        |

## **Rozdział 5**

|                                                         |            |
|---------------------------------------------------------|------------|
| <b>Rada Ministrów i administracja rządowa .....</b>     | <b>311</b> |
| 1. Pozycja Rady Ministrów.....                          | 311        |
| 2. Powoływanie Rady Ministrów .....                     | 312        |
| 3. Odpowiedzialność Rady Ministrów i jej członków ..... | 316        |
| 4. Skład Rady Ministrów .....                           | 318        |
| 4.1. Podstawy konstytucyjne.....                        | 318        |
| 4.2. Prezes Rady Ministrów.....                         | 319        |
| 4.3. Ministrowie .....                                  | 320        |
| 4.4. Inni członkowie Rady Ministrów .....               | 322        |
| 5. Zadania i kompetencje Rady Ministrów .....           | 323        |
| 6. Administracja rządowa.....                           | 324        |
| 6.1. Kształt administracji rządowej.....                | 324        |
| 6.2. Ustrój prokuratury.....                            | 325        |

## **Rozdział 6**

|                                                                |            |
|----------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Samorząd terytorialny.....</b>                              | <b>327</b> |
| 1. Podstawy konstytucyjne.....                                 | 327        |
| 2. Konstrukcja prawna jednostek samorządu terytorialnego ..... | 328        |
| 2.1. Gmina.....                                                | 328        |
| 2.2. Powiat .....                                              | 329        |
| 2.3. Województwo.....                                          | 330        |
| 3. Zadania jednostek samorządu terytorialnego .....            | 330        |
| 4. Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego.....      | 332        |

**Rozdział 7**

|                                                                  |     |
|------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Władza sądownicza</b> .....                                   | 335 |
| 1. Pojęcie władzy sądowniczej.....                               | 335 |
| 2. Pojęcie wymiaru sprawiedliwości.....                          | 336 |
| 3. Zasady ustroju i działania wymiaru sprawiedliwości.....       | 337 |
| 3.1. Jednolitość sądów.....                                      | 337 |
| 3.2. Niezależność sądów i niezawisłość sędziów.....              | 338 |
| 3.2.1. Niezależność sądów.....                                   | 338 |
| 3.2.2. Niezawisłość sędziów.....                                 | 338 |
| 3.3. Powoływanie sędziów.....                                    | 343 |
| 3.4. Nadzór judykacyjny Sądu Najwyższego.....                    | 344 |
| 3.5. Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości..... | 345 |
| 3.6. Dwuinstancyjność postępowania sądowego.....                 | 345 |
| 4. Sądowa kontrola działalności administracji publicznej.....    | 346 |
| 5. Prawo do obrony.....                                          | 346 |
| 6. Ustrój sądów.....                                             | 347 |
| 6.1. Sąd Najwyższy.....                                          | 347 |
| 6.2. Sądy powszechne.....                                        | 348 |
| 6.3. Sądy szczególne.....                                        | 349 |
| 7. Krajowa Rada Sądownictwa.....                                 | 351 |
| 7.1. Pozycja.....                                                | 351 |
| 7.2. Skład.....                                                  | 352 |
| 7.3. Kompetencje.....                                            | 354 |

**Rozdział 8**

|                                                            |     |
|------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Trybunał Konstytucyjny</b> .....                        | 357 |
| 1. Pozycja Trybunału Konstytucyjnego.....                  | 357 |
| 1.1. Skład.....                                            | 359 |
| 1.2. Organizacja wewnętrzna.....                           | 364 |
| 2. Formy kontroli.....                                     | 366 |
| 3. Przedmiot kontroli.....                                 | 371 |
| 3.1. Akty prawne powszechnie obowiązujące.....             | 371 |
| 3.2. Akty prawne wewnętrznie obowiązujące.....             | 375 |
| 4. Kompetencje.....                                        | 376 |
| 4.1. Kontrola na wniosek.....                              | 376 |
| 4.2. Pytanie prawne.....                                   | 377 |
| 4.3. Skarga konstytucyjna.....                             | 378 |
| 4.3.1. Przesłanki materialne.....                          | 379 |
| 4.3.2. Przesłanki formalne.....                            | 380 |
| 4.3.3. Badanie skargi i orzekanie na podstawie skargi..... | 382 |
| 4.4. Inne kompetencje TK.....                              | 383 |
| 4.4.1. Cele lub działalność partii politycznych.....       | 383 |

|                                                                  |     |
|------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.4.2. Spory kompetencyjne.....                                  | 385 |
| 4.4.3. Przeszkoda w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP ..... | 387 |
| 4.4.4. Sygnalizacje .....                                        | 387 |
| 5. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.....                     | 388 |
| 5.1. Podział orzeczeń.....                                       | 388 |
| 5.2. Wyroki .....                                                | 390 |
| 5.3. Postanowienia .....                                         | 393 |
| 5.4. Skutki orzeczeń.....                                        | 394 |

## Rozdział 9

|                                                               |            |
|---------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Trybunał Stanu.....</b>                                    | <b>399</b> |
| 1. Geneza.....                                                | 399        |
| 2. Delikt konstytucyjny.....                                  | 400        |
| 3. Zakres odpowiedzialności konstytucyjnej .....              | 404        |
| 4. Procedura ponoszenia odpowiedzialności konstytucyjnej..... | 406        |
| 5. Trybunał Stanu .....                                       | 407        |
| 5.1. Skład i pozycja.....                                     | 407        |
| 5.2. Postępowanie przed Trybunałem Stanu .....                | 409        |

## Rozdział 10

|                                                             |            |
|-------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Organy kontroli państwowej i ochrony prawa.....</b>      | <b>413</b> |
| 1. Najwyższa Izba Kontroli.....                             | 413        |
| 1.1. Właściwość kontrolna i kryteria kontroli.....          | 416        |
| 2. Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka..... | 417        |
| 2.1. Utworzenie urzędu i jego pozycja .....                 | 417        |
| 2.2. Powoływanie Rzecznika Praw Obywatelskich .....         | 419        |
| 2.3. Formy działania Rzecznika Praw Obywatelskich .....     | 421        |
| 3. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.....                 | 423        |
| 3.1. Utworzenie KRRiT.....                                  | 423        |
| 3.2. Skład KRRiT .....                                      | 424        |
| 3.3. Zadania KRRiT.....                                     | 425        |

## Rozdział 11

|                                       |            |
|---------------------------------------|------------|
| <b>Finanse publiczne .....</b>        | <b>427</b> |
| 1. Podstawy finansów publicznych..... | 427        |
| 2. Ustawa budżetowa.....              | 428        |
| 3. Narodowy Bank Polski .....         | 429        |

## Rozdział 12

|                                                   |            |
|---------------------------------------------------|------------|
| <b>Stany nadzwyczajne.....</b>                    | <b>433</b> |
| 1. Podstawy konstytucyjne.....                    | 433        |
| 2. Zasady wprowadzania stanów nadzwyczajnych..... | 434        |

---

|                                                  |            |
|--------------------------------------------------|------------|
| 3. Rodzaje stanów nadzwyczajnych .....           | 436        |
| 3.1. Stan wojenny .....                          | 436        |
| 3.2. Stan wyjątkowy.....                         | 437        |
| 3.3. Stan klęski żywiołowej.....                 | 438        |
| 4. Prawa człowieka w stanach nadzwyczajnych..... | 440        |
| <b>Wykaz wykorzystanej literatury.....</b>       | <b>441</b> |
| <b>Skorowidz .....</b>                           | <b>447</b> |



## WYKAZ SKRÓTÓW

### Akty prawne

|                             |                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| EKPC                        | – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) |
| k.c.                        | – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2024 r. poz. 1061)                                                                                                                                                   |
| k.k.                        | – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r. poz. 17)                                                                                                                                                        |
| Konstytucja                 | – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.)                                                                                                                         |
| Konstytucja kwietniowa      | – ustawa konstytucyjna z 23.04.1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227)                                                                                                                                                          |
| Konstytucja marcowa         | – ustawa z 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.)                                                                                                                         |
| Konstytucja PRL             | – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22.07.1952 r. (Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.)                                                                                          |
| k.p.k.                      | – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 37)                                                                                                                                         |
| k.w.                        | – ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 2408 ze zm.)                                                                                                                                            |
| Mała Konstytucja            | – ustawa konstytucyjna z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.)                        |
| nowelizacja z 22.01.2010 r. | – ustawa z 22.01.2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.)                                                                                                                  |
| nowelizacja z 11.01.2018 r. | – ustawa z 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130 ze zm.)                   |
| p.u.s.p.                    | – ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 334)                                                                                                                                |
| Regulamin Sejmu             | – uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30.07.1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2022 r. poz. 990 ze zm.)                                                                                  |
| Regulamin Senatu            | – uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23.11.1990 r. – Regulamin Senatu (M.P. z 2024 r. poz. 10 ze zm.)                                                                                                           |

|              |   |                                                                                                                                                      |
|--------------|---|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| TFUE         | – | Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47, albo Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.) |
| TUE          | – | Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)                                                               |
| u.d.a.r.     | – | ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2512 ze zm.)                                                           |
| u.NBP        | – | ustawa z 29.08.1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2022 r. poz. 2025)                                                                         |
| u.NIK        | – | ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623)                                                                        |
| u.o.p.TK     | – | ustawa z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2393)                               |
| u.p.p.       | – | ustawa z 27.06.1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1215)                                                                           |
| u.RM         | – | ustawa z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2024 r. poz. 1050)                                                                                 |
| u.r.o.       | – | ustawa z 14.03.2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 574)                                                                        |
| u.RPO        | – | ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2024 r. poz. 1264)                                                                    |
| u.r.t.       | – | ustawa z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1722 ze zm.)                                                                   |
| u.s.g.       | – | ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)                                                                        |
| u.s.k.ś.     | – | ustawa z 21.01.1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1024)                                                                       |
| u.s.k.ż.     | – | ustawa z 18.04.2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1897)                                                                        |
| u.s.p.       | – | ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107)                                                                            |
| u.s.s.TK     | – | ustawa z 30.11.2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1422)                                                      |
| ustawa o KRS | – | ustawa z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2024 r. poz. 1186)                                                                     |
| u.st.wyj.    | – | ustawa z 21.06.2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1928)                                                                               |
| u.s.w.       | – | ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2024 r. poz. 566)                                                                           |
| u.TS         | – | ustawa z 26.03.1982 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. z 2022 r. poz. 762 ze zm.)                                                                           |
| u.w.i.u.o.   | – | ustawa z 24.06.1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. z 2018 r. poz. 2120)                                            |
| u.w.m.p.s.   | – | ustawa z 9.05.1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2024 r. poz. 907)                                                              |

## Organy i instytucje

|       |                                       |
|-------|---------------------------------------|
| ETPC  | – Europejski Trybunał Praw Człowieka  |
| KRRiT | – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji |
| KRS   | – Krajowa Rada Sądownictwa            |
| NBP   | – Narodowy Bank Polski                |
| NIK   | – Najwyższa Izba Kontroli             |
| NSA   | – Naczelny Sąd Administracyjny        |
| PE    | – Parlament Europejski                |
| PKW   | – Państwowa Komisja Wyborcza          |
| RM    | – Rada Ministrów                      |
| RPO   | – Rzecznik Praw Obywatelskich         |
| SN    | – Sąd Najwyższy                       |
| SO    | – sąd okręgowy                        |
| TK    | – Trybunał Konstytucyjny              |
| TS    | – Trybunał Stanu                      |
| UE    | – Unia Europejska                     |
| WSA   | – wojewódzki sąd administracyjny      |
| ZN    | – Zgromadzenie Narodowe               |
| ZO    | – Zgromadzenie Ogólne                 |

## Organy promulgacyjne

|            |                                       |
|------------|---------------------------------------|
| Dz.U.      | – Dziennik Ustaw                      |
| Dz.Urz. UE | – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej |
| M.P.       | – Monitor Polski                      |

## Oficjalne wydawnictwa z orzecnictwem

|          |                                                                                        |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| OSNAPiUS | – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych |
| OSNKW    | – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa                                 |
| OTK ZU   | – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy                               |
| OTK-A    | – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy, Seria A                      |



## OD AUTORA

Przekazuję do rąk Czytelników dwunaste wydanie podręcznika do prawa konstytucyjnego. Jest on skierowany do studentów prawa, administracji, politologii i innych kierunków. Może także służyć wszystkim, którzy interesują się prawem konstytucyjnym i niekoniecznie chcą zdawać egzamin z tego przedmiotu. Słowo „konstytucja” stało się wręcz sztandarem i jest odmieniane przez wszystkie przypadki.

Studiowanie prawa konstytucyjnego stało się trudniejsze, gdyż w 2024 r. znajduje się ono w okresie swoistego „zawieszenia”: prawodawca zmierza do odbudowy państwa prawnego, ale wejście w życie uchwalonych już ustaw, które temu służą, wydaje się obecnie mało prawdopodobne. We władzy sądowniczej utrzymuje się chaos, a wielu z nas mówi o zapaści wymiaru sprawiedliwości. Opowiedzenie więc w podręczniku o obowiązujących regulacjach nie jest rzeczą łatwą.

Jest to zarazem ekscytujący czas dla specjalistów zajmujących się tym prawem. Rozwiązując problemy praktyczne, znajdują się w sytuacji trochę podobnej do tej z greckiej tragedii, z której – jak wiadomo – nie ma dobrej drogi wyjścia. Jeśli zaś prawdziwe jest porzekadło: „Obyś żył w ciekawych czasach!”, to zapewne miało się ono odnosić do konstytucjonalistów.

W tej sytuacji niedogodności w mówieniu o literze prawa próbuję w podręczniku wyrównać wykładem o Konstytucji RP i jej najważniejszych pojęciach. Wyjaśniam istotę tej ustawy, albowiem wówczas łatwiej zrozumieć, o co chodzi w sporach prawnych, jakie toczą się w Polsce. W niniejszym wydaniu książki skupiłem się na tym, co jest najważniejsze w prawie konstytucyjnym, mniej miejsca poświęciłem zaś przeszłości i odniesieniom prawnoporównawczym, ale zarazem próbuję dotrzymać kroku czasom, w jakich żyjemy.

*Mirosław Granat*



Część I

## **POJĘCIE PRAWA KONSTYTUCYJNEGO**



## Rozdział 1

# POJĘCIE I PRZEDMIOT PRAWA KONSTYTUCYJNEGO

## 1. Prawo konstytucyjne jako gałąź prawa

**Prawem konstytucyjnym** nazywamy zespół norm prawnych, które regulują podstawy 1  
ustroju politycznego i gospodarczego państwa oraz prawa człowieka. Są one zawarte  
w konstytucji, w ustawach zwykłych i w innych aktach prawnych (np. w regulaminie  
parlamentu), pod warunkiem że dotyczą one wskazanych wyżej materii. Jest to właściwe  
**szerokie określenie prawa konstytucyjnego.**

W przeszłości, aż do połowy XX w., funkcjonowało pojęcie prawa konstytucyjnego 2  
**w wąskim znaczeniu**, ograniczającym się tylko do norm samej konstytucji. Prawo  
konstytucyjne sprowadzało się więc do „prawa konstytucji”, wyróżnianego w związku  
ze szczególnym znaczeniem tego aktu prawnego. Na przykład, jeśli ktoś mówił o nim  
we Francji w okresie IV Republiki (1946–1958), to miał na myśli przepisy o systemie  
organów państwowych zawarte w konstytucji z października 1946 r. Rozróżnianie  
„prawa konstytucji” i „prawa konstytucyjnego” nie było także obce nauce anglosaskiej.  
Jakie były przyczyny sporu o wąskie lub szerokie rozumienie prawa konstytucyjnego?  
Obecnie odpowiedź na to pytanie miałaby już tylko wymiar historyczny. Ale, jeśli dzisiaj  
opowiedzielibyśmy się za wąskim rozumieniem prawa konstytucyjnego, oznaczałoby to,  
że pozostawimy poza nim np. ustawę o Sądzie Najwyższym, gdyż prawo konstytucyjne  
„nie obejmuje” tej tematyki. Przyjmujemy więc szerokie rozumienie prawa konstytu-  
cyjnego, dlatego że ustrój państwa i prawa człowieka są regulowane również przez inne  
przepisy niż konstytucja.

Nazwa „prawo konstytucyjne”, stosowana na oznaczenie zespołu norm prawnych doty- 3  
czących podstaw ustroju państwa i praw człowieka, jest przyjęta w większości państw  
europejskich (np. *constitutional law*, *droit constitutionnel*, *diritto costituzionale*). Cha-  
rakteryistyczne jest to, że nawet w Rosji używa się obecnie określenia „prawo konsty-  
tucyjne” zamiast „prawo państwowe” (tradycyjne dotąd dla tamtejszej doktryny). Przy

„prawie państwowym”, któremu odpowiada *Öffentliches Recht*, pozostaje jednak nauka niemiecka. Przedmiot tego prawa, stosownie do nazwy, jest ujęty w szeroki sposób.

- 4 W Polsce i w Europie na oznaczenie prawa konstytucyjnego używano jeszcze innych nazw, a mianowicie „prawo państwowe” i „prawo polityczne”. Pod tymi nazwami krył się w istocie spór, o którym wspominałem wyżej, tj. o zakres prawa konstytucyjnego oraz o charakter jego norm. Nazwę „prawo państwowe” stosowano w Polsce zarówno w okresie międzywojennym (1918–1939), jak i po II wojnie światowej. W Polsce międzywojennej kategorię „prawo państwowe” upowszechniał Z. Cybichowski. W okresie po II wojnie światowej terminem „prawo państwowe” posługiwali się m.in. K. Grzybowski, S. Rozmaryn i A. Burda. Autorzy ci przyjmowali, że prawo państwowe jest częścią prawa obowiązującego w państwie, która dotyczy podstaw ustroju politycznego i gospodarczego państwa. Przedmiot ówczesnego prawa państwowego *sensu stricto* był w istocie podobny do przedmiotu prawa konstytucyjnego, jakim posługujemy się obecnie.
- 5 Nazwą historyczną na oznaczenie prawa konstytucyjnego jest także „prawo polityczne”. Nazwę tę wywodzono od podtytułu dzieła J.J. Rousseau *Umowa społeczna* (1762), który brzmiał: *Zasady prawa politycznego*. Używano jej w Europie w XIX w. i w pierwszej połowie XX w. W Polsce W. Komarnicki uważał ten termin za właściwy do analizy ustroju politycznego państwa, dlatego że miał wyrażać specyficzne właściwości norm konstytucji (ich nasycenie polityką). Z. Cybichowski odrzucał z kolei termin „prawo polityczne”, gdyż utrudniał on odróżnienie prawa od polityki. Prawo to przede wszystkim „zespół przepisów”, zaś termin „prawo polityczne” sprawiał wrażenie, jakoby prawo miało szczególny kontakt z polityką.
- 6 Terminy „prawo państwowe” i „prawo polityczne” na oznaczenie norm prawa konstytucyjnego z dzisiejszej perspektywy wydają się archaiczne. Przypominam je jednak dlatego, że, po pierwsze, ułatwiają wyjaśnienie, jak obecnie rozumiemy prawo konstytucyjne. Po drugie, polscy konstytucjonaliści, tak w okresie międzywojennym, jak i po II wojnie światowej, przeszli w istocie tę samą drogę w wytyczaniu granic prawa konstytucyjnego, tj. od jego wąskiego rozumienia (jako prawo konstytucji) do ujęcia prawa konstytucyjnego jako przepisów określających podstawy ustroju państwa i praw człowieka. Po trzecie, widzimy, że spór o wąskie lub szerokie ujęcie prawa konstytucyjnego zarówno dotyczył przedmiotu tego prawa, jak i odbijał się w sporach o jego nazwy.
- 7 Jak określić miejsce prawa konstytucyjnego w systemie prawa? Nie jest to proste, gdyż charakter tego prawa się zmienia. Jeśli prawem konstytucyjnym są przepisy dotyczące ustroju państwa, to w sposób dość naturalny wydaje się ono należeć do **prawa publicznego**. Znajduje się wówczas w prawie publicznym obok takich gałęzi jak prawo międzynarodowe, prawo administracyjne, prawo karne. Jeśli prawo konstytucyjne obejmuje także relację między państwem a człowiekiem i obywatelem, a tak jest w istocie, to zyskuje ono również pewien wymiar prywatności, co oznacza, że nie mieści się ściśle w przegródce

„prawo publiczne”. Problem z dokładnym „zlokalizowaniem” prawa konstytucyjnego pokazuje ewolucję tego, co było kiedyś i co jest dzisiaj tym prawem. Wprawdzie jego środek ciężkości nie przesunął się, czyli dotyczy podstaw ustroju państwa, ale wielką rolę odgrywają w nim przepisy o prawach człowieka.

Z kolei w podziale prawa na **materialne** i **formalne** – prawo konstytucyjne należy do pierwszej grupy. Podział ten w przypadku prawa konstytucyjnego staje się także dość względny, zwłaszcza rozwój praw człowieka i środków ich ochrony osłabia kategoryczność tego rozdziału. Większość norm prawa konstytucyjnego ma charakter materialny – określa merytoryczną treść stosunków prawnych, czyli uprawnienia i obowiązki podmiotów prawa oraz ewentualne sankcje za ich przekroczenie. Niezależnie od tego faktu, w prawie konstytucyjnym coraz większą rolę odgrywają procedury. Normy formalne (procesowe) określają tryb postępowania przed organami państwa, związany głównie z dochodzeniem praw człowieka określonych w prawie materialnym. Ilustracją tego może być prawo do sądu z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Jest to prawo podmiotowe, materialne, służące każdemu, ale to określenie sposobu jego dochodzenia ma znaczenie dla jego realizacji, a następnie – dla gwarantowania innych praw podmiotowych służących człowiekowi.

Prawo konstytucyjne nigdy nie stanie się w pełni prawem proceduralnym. Nie możemy się bowiem obejść bez norm o charakterze materialnym. Na przykład, w przypadku rozpatrywania skargi konstytucyjnej z art. 79 ust. 1 wzorcem kontroli mogą być tylko przepisy o randze prawa konstytucyjnego. Zarazem, jeśli nie było strony proceduralnej w prawie konstytucyjnym, to konstytucja zmieniałaby się w koncert życzeń.

## 1.1. Rozwój prawa konstytucyjnego

Prawo konstytucyjne pojawiło się pod koniec XVIII w. we Francji i w Stanach Zjednoczonych. Jego wyodrębnianie było związane z doktryną rewolucji francuskiej oraz ze znaczeniem, jakie dla utrwalenia praw człowieka i niepodległości Stanów Zjednoczonych miało przyjęcie spisanej konstytucji. W tym czasie tworzyły się podstawy nowoczesnego ustroju politycznego. Twórcy Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. utożsamiali prawo konstytucyjne z prawem dotyczącym zapewnienia ludziom równości i wolności. Nie inaczej było z amerykańską Kartą Praw z 1791 r., zapewniającą ludziom wolność i utrwalającą niepodległość państwa. Już wówczas regulacja praw człowieka była integralną częścią konstytucji, a nie dodatkiem do niej.

Drugi okres w prawie konstytucyjnym, który miał największe znaczenie w jego formowaniu, był związany z realizacją haseł rewolucji demokratycznych, a zwłaszcza z uchwaleniem konstytucji. Przekonanie o konieczności przyjęcia sztywnej konstytucji wynikało m.in. z przeświadczenia, że prawo spisane ma wyższą rangę aniżeli zwyczajowe.

Ludzie widzieli w konstytucji – przyjętej przez ich przedstawicieli (ewentualnie przez naród sprawujący swoją władzę zwierzchnią) – zrealizowanie lub odnowienie umowy społecznej. Spisany dokument miał też większe znaczenie w upowszechnieniu wśród obywateli znajomości swych praw. Oświeceniowe konstytucje przyjęte pod koniec XVIII w. w większości upadały na początku XIX w. i były zastępowane przez konstytucje nadawane zazwyczaj przez panujących. Sam jednak dorobek oświeceniowego konstytucjonalizmu jako doktryny przetrwał. Zawdzięczamy mu wypracowanie wielu kategorii ustrojowych, którymi posługujemy się do dzisiaj (np. klasyczne rozumienie suwerenności narodu, trójpodziału władzy, systemu parlamentarnego).

- 11 Trzeci z etapów kształtowania się prawa konstytucyjnego przypada na lata po II wojnie światowej. Cechował się on rozwojem praw człowieka oraz wprowadzeniem konstytucji w obrót prawny. Prawo konstytucyjne uzyskało oblicze „prawa orzeczniczego”, tj. takiego, o którego kształcie współdecydują sądy i trybunały. Wiązało się to z powstaniem sądownictwa konstytucyjnego (sądowej kontroli zgodności prawa z konstytucją). W sytuacji gdy konstytucja określała prawa jakiegoś podmiotu, ich poszanowanie sankcjonowało orzecznictwo sądowe, nie zaś tylko układ sił między instytucjami państwowymi. Takie zabezpieczenie praw było skuteczniejsze niż gwarancje polityczne. Orzecznictwo sądów i trybunałów czyniło z konstytucji akt żywy – funkcjonujący w obrocie prawnym. Konstytucja była poddawana interpretacji w praktycznym życiu, podczas gdy w prawie oświeceniowym konstytucja była aktem nietykalnym. Bez orzecznictwa sądowego, konstytucja byłaby tak jak w oświeceniu tylko piękną kartą. Zwłaszcza sądowe badanie zgodności prawa z konstytucją rozwinęło konstytucję i konstytucjonalizm.
- 12 Na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku istotny był w Europie Wschodniej upadek prawa konstytucyjnego państw realnego socjalizmu. „Konstytucjonalizm socjalistyczny” powstał w okresie po II wojnie światowej i stanowił inne spojrzenie na konstytucję. Opierał się na nieznanym wcześniej założeniu, że konstytucje odzwierciedlają realny układ sił w państwie, a nie „abstrakcyjne stosunki prawne”. Wprowadzał zupełnie inne zasady ustroju niż w państwach demokratycznych. Doktryna ta chętnie wykorzystywała podział F. Lassalle’a na **konstytucje rzeczywiste** (dokładnie odzwierciedlające układ sił politycznych w państwie) i na **konstytucje fikcyjne** (nieprzystające do sytuacji społecznej i politycznej), które dyskwalifikowała jako niedemokratyczne. Tymczasem to konstytucje państw realnego socjalizmu szybko okazały się właśnie „fikcyjne”. Na przykład realny ustrój PRL (1952–1989) był inny, aniżeli określała to Konstytucja z 1952 r. Nawet wówczas gdy powstało sądownictwo konstytucyjne w Polsce (tj. po 1985 r.), o konstytucyjności prawa decydowało biuro polityczne partii komunistycznej, a nie Trybunał Konstytucyjny. Pojęcie „konstytucjonalizmu socjalistycznego” psuło konstytucjonalizm. Konstytucjonalizm zakłada bowiem nadrzędność konstytucji w systemie prawa, bez żadnych warunków.

Państwa realnego socjalizmu, w wyniku głębokich zmian z lat 1989–1990, powróciły do tradycyjnych rozwiązań demokratycznych. Fakt ten pokazuje, że nie udało się zbudować trwałej myśli ustrojowej poza konstytucjonalizmem demokratycznym. Prawo konstytucyjne socjalizmu, z dzisiejszej perspektywy, jest tylko epizodem.

Pierwsze dekady XXI w. w Polsce i w Europie wydają się wskazywać, że prawo konstytucyjne do swego funkcjonowania wymaga dobrej gleby w postaci demokracji i państwa narodowego, ukształtowanego jako państwo prawa. Początkowo, na tle próby uchwalenia Traktatu konstytucyjnego UE z 2004 r., w doktrynie przewinęła się myśl o „malejącym znaczeniu” konstytucji narodowych. Tymczasem traktat ten nie wszedł w życie, a koegzystencja ponadnarodowych porządków prawnych z prawem konstytucyjnym zaczęła być niezwykle ważna. Okazuje się, że ogromne znaczenie dla rozwoju prawa konstytucyjnego ma Unia Europejska. W pewnym napięciu, jakie istnieje między organizacjami międzynarodowymi a państwami członkowskimi, widać rodzaj balansowania. Przykładowo, z jednej strony funkcjonował wspomniany pomysł na „konstytucję dla Europy”, z drugiej zaś występują tendencje podkreślające rolę konstytucji narodowych.

13

Dzieje prawa konstytucyjnego jednakże na tym się nie kończą, co pokazuję w dalszej części podręcznika.

## 1.2. Przedmiot prawa konstytucyjnego

Zwróciliśmy zapewne uwagę na fakt, że sama definicja prawa konstytucyjnego jest zwięzła. Inaczej jest natomiast z przedmiotem tego prawa, gdyż – paradoksalnie – okazuje się on rozległy. Na przedmiot ten składają się zagadnienia dotyczące:

14

- 1) **podmiotu władzy suwerennej w państwie i sposobu jej sprawowania** – prawo konstytucyjne wskazuje w szczególności, do kogo należy najwyższa władza w państwie (czyli władza suwerenna), oraz określa, jaka jest forma jej sprawowania;
- 2) **statusu obywatela w państwie** – prawo konstytucyjne określa wolności i prawa człowieka i obywatela, nakładane na nich obowiązki; wprowadza również środki ochrony praw i wolności;
- 3) **podstaw ustroju gospodarczego państwa** – prawo konstytucyjne wskazuje formy własności w państwie, mechanizmy jej ochrony, sposób organizacji życia gospodarczego;
- 4) **systemu organów państwowych** – prawo konstytucyjne określa strukturę organów państwa, sposób ich wyboru oraz wzajemne stosunki między nimi;
- 5) **trybu zmiany konstytucji** – prawo konstytucyjne zajmuje się sposobem dokonywania zmian w ustawie zasadniczej.

- 15 Przedmiot prawa konstytucyjnego nie uległ zasadniczym zmianom od czasów oświeceniowych. Niezależnie od tego, jakiego państwa konstytucję omawiamy, to zazwyczaj występują w niej wymienione wyżej elementy. Przedmiot prawa konstytucyjnego był natomiast konkretyzowany przez przepisy różnych konstytucji. W ten sposób została wyznaczona kategoria, którą nazywamy **materią konstytucji**. Tak więc prawo konstytucyjne jako gałąź prawa ma swój **przedmiot**, zaś konstytucja jako taka ma **materię**. Materia jest „wspólnym mianownikiem” dla wszystkich ustaw zasadniczych. Idąc jeszcze dalej, powiemy, że poszczególne konstytucje (np. Konstytucja RP) mają swoją **treść**. Na przykład treść Konstytucji z 1997 r. stanowi egemplifikację materii konstytucji. Dzięki rozróżnianiu przedmiotu prawa konstytucyjnego, materii konstytucji i treści konstytucji możemy precyzyjniej opisywać historię i teraźniejszość konstytucjonalizmu. Przykładowo, konstytucje Polski i Francji mają wspólną materię, ale dość różne treści.

Przedmiot prawa konstytucyjnego i materia konstytucji pozostają ze sobą sprzężone. Prawo konstytucyjne i konstytucja to całość i część (*pars pro toto*). Prawo konstytucyjne swoim przedmiotem wykracza poza konstytucję, ale to konstytucja stanowi jego najcenniejszy punkt. Konstytucja jest wyjątkową i centralną częścią prawa konstytucyjnego.

## 2. Prawo konstytucyjne jako nauka prawa

- 16 „Prawem konstytucyjnym” posługujemy się jeszcze w innym znaczeniu niż jako zespołem norm prawnych. Mianowicie chodzi o prawo konstytucyjne jako o naukę zajmującą się przepisami decydującymi o ustroju państwa i regulującymi prawa człowieka.

Pewna dwuznaczność stosowania tego terminu polega więc na tym, że „prawo konstytucyjne” jest także nazwą dyscypliny wiedzy prawniczej, która wykorzystuje określone metody badawcze oraz zajmuje się nauczaniem tego prawa. Sens takiego rozumienia prawa konstytucyjnego właściwie oddają studenci, mówiąc, „idę na prawo konstytucyjne” lub „zdałem prawo konstytucyjne”. Chodzi więc o **naukę prawa konstytucyjnego**, czyli o uprawianie i nauczanie pewnej dyscypliny wiedzy. Jest to gałąź wiedzy zajmująca się prawem konstytucyjnym jako zespołem norm prawnych. Mamy w tej dziedzinie swoje tradycje. Pierwsza polska katedra „prawa politycznego” (jak w przeszłości nazywano prawo konstytucyjne), którą objął prof. Stanisław Starzyński, została utworzona we Lwowie w 1889 r.

- 17 Prawo konstytucyjne jako nauka pozostaje w relacjach z innymi gałęziami wiedzy prawniczej. Wśród nich najważniejsze wydają się odniesienia do teorii i filozofii prawa. Łączy nas wspólne zajmowanie się podstawami konstytucji, zwłaszcza zasadami prawa, źródłami prawa lub podstawami praw człowieka i obywatela. Natomiast raczej wyłącznym przedmiotem zainteresowania konstytucjonalistów są kwestie systemu organów państwa i ich funkcjonowania.

Część II

## **CZĘŚĆ OGÓLNA PRAWA KONSTYTUCYJNEGO**



## Rozdział 1

# KONSTYTUCJA JAKO AKT PRAWNY

## 1. Geneza

Konstytucje pojawiły się pod koniec XVIII w. Najstarszą jest Konstytucja Stanów Zjednoczonych z września 1787 r. (weszła w życie w 1789 r.). Poprzedzały ją dokumenty spełniające niektóre cechy ustawy zasadniczej: Deklaracja Praw Wirginii z 12.06.1776 r. oraz Konstytucja Wirginii z 29.06.1776 r. 18

W tym samym czasie uchwalano konstytucje w Europie. Pierwszą z nich była polska Konstytucja z 3.05.1791 r. Później pojawiły się konstytucje francuskie: z 3.09.1791 r. i z 24.06.1793 r. (tzw. jakobińska). Konstytucja Stanów Zjednoczonych, Konstytucja 3 maja, a także konstytucja Francji z 1791 r. bywają nazywane „siostrami konstytucyjnymi”. Z owego rodzeństwa jedynie Konstytucja Stanów Zjednoczonych obowiązuje i dzięki orzecznictwu Sądu Najwyższego odgrywa wielką rolę w demokracji amerykańskiej. Jej trwałość, jak wierzą Amerykanie, wynikać ma z faktu, że to Bóg dyktował „Ojcom Założycielom” jej zasady. Przywilej taki nie spotkał niestety patriotów, którzy stali za uchwaleniem Konstytucji 3 maja 1791 r. W praktyce nie zdołała bowiem wejść w życie, a została uchylona na Sejmie grodzieńskim w 1793 r.

Mówiąc o genezie konstytucji, zajmujemy się konstytucją jako formalnym aktem prawnym. Wcześniej, przed ich przyjęciem, obowiązywały prawa, które miały ważne znaczenie społeczne, ale nie spełniały wymogów, jakie stawiamy konstytucji w ustalonym formalnoprawnym znaczeniu. Na przykład, w średniowieczu obowiązywały dokumenty o doniosłym znaczeniu dla poszczególnych państw: w Anglii – Wielka Karta Wolności z 1215 r., w Polsce – *Nihil novi* z 1505 r. lub Artykuły henrykowskie z 1573 r., na Litwie – Statuty litewskie z XVI w. Nie były one konstytucjami, mimo że z racji swego znaczenia przywoływane są nawet do dzisiaj (np. Konstytucja Republiki Litwy z 25.10.1992 r. nazywa Statuty litewskie „prawnym fundamentem Litwy”). 19

Uchwaleniu konstytucji sprzyjały przesłanki **uniwersalne** (por. pkt 1–3) i **indywidualne** (pkt 4). Pierwsze z nich dadzą się uporządkować następująco: 20

1. Konstytucje były dziełem rewolucji demokratycznych z XVIII w., w których zwyciężył ruch polityczny żądający określenia reguł rządzenia państwem. Spisana konstytucja dawała rękojmię bezpieczeństwa, gdyż z góry ustalała zasady sprawowania władzy. Przewrót wywołany przez rewolucję – wyrażający się w likwidacji monarchii, w rozwoju liberalizmu i racjonalizmu – znajdował swe odbicie w konstytucjach i w deklaracjach praw człowieka. „Stała konstytucja” oznaczała władzę szanującą wolność ludzi i gwarantującą nienaruszalne prawa człowieka. Jej spisanie ułatwiało zaś obrót prawny. Jak określił to jeden z „Ojców Założycieli” (T. Pain): „nie ma konstytucji, jeśli nie można włożyć jej do kieszeni” (*there was no constitution that could not fit in one's pocket*).

2. Postulaty ruchu konstytucyjnego dobitnie wyrażał J.J. Rousseau (1712–1778) i jego teoria umowy społecznej. Myśl Rousseau stanowiła podstawę doktrynalną dla żądania odebrania władzy królowi i powierzenia „władzy zwierzchniej” narodowi. Doktryna umowy społecznej, głosząca, że źródłem władzy jest naród, a nie monarcha, była najważniejszą przesłanką negowania władzy absolutnej. Umowa społeczna między ludźmi, stanowiąc założenie myślowe, umożliwiała odejście od stanowiska, wedle którego konstytucja jest nadawana wyłącznie z góry przez monarchę.

Traktowanie konstytucji jako rodzaju umowy społecznej pozostaje żywe do dnia dzisiejszego. Współczesne jej pojmowanie polega na tym, że obywatele zobowiązują się wobec siebie do szanowania przepisów konstytucji i urządzania według nich państwa. Konstytucja pełni tu rolę aktu założycielskiego wspólnoty. Nie porównując Konstytucji Stanów Zjednoczonych z *We the People* z „My Naród – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej” z Konstytucji RP, musimy zauważyć, że polski ustrojodawca prowadzi narrację (we wstępie) w taki sposób, iż przybiera ona postać samozobowiązania się narodu. Narzuca on sobie zobowiązania oraz uchwała sobie konstytucję „jako prawa podstawowe dla państwa”. Konstytucja RP przywraca jedność ludzi podzielonych po okresie komunistycznym, którzy wywodzą swoje ideały z różnych źródeł. Zatem Konstytucja z 1997 r. także zawiera odbłask idei, według której ludzie związują się prawem i zobowiązują się go przestrzegać.

3. Konstytucje powstałe na gruncie rewolucji demokratycznych, wbrew teorii Rousseau, opierały się jednak nie na bezpośrednich rządach ludu, lecz na demokracji przedstawicielskiej i na systemie parlamentarnym, co wymagało wprowadzenia zasady trójpodziału władzy. Zamiast władzy absolutnej, skumulowanej w jednym ręku, władzę rozdzielono między różne organy, które hamowały i równoważyły się. Konstrukcję tej zasady przypisujemy Monteskiuszowi, autorowi dzieła *O duchu praw* (1746). Jej znaczenie wyraża Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. Według niej „społeczeństwo, które nie ma zapewnionej gwarancji praw i ustanowionego podziału władz, nie ma pod tym względem konstytucji” (art. XVI). Deklaracja stanowi część obowiązującej konstytucji Francji z 1958 r. i ma dla Francuzów tak duże znaczenie, że jest wywieszona w każdym urzędzie i biurze.

4. Przesłanki **indywidualne** polegają na konkretnych okolicznościach, jakie pojawiły się w różnych państwach, torując drogę do uchwalenia konstytucji. Najważniejsze z nich są następujące:

21

1. Uchwaleniu Konstytucji 3 maja z 1791 r. sprzyjał wysiłek patriotów dążących do uratowania niepodległości Polski. Reformatorzy byli świadomi „zadawnionych wad” rządu w Polsce i korzystnej sytuacji w Europie. Przedkładali sprawy niepodległości państwa ponad własne interesy. Uchwalenie Konstytucji 3 maja odbyło się z „największą stałością ducha”, „dla dobra powszechnego, dla ugruntowania wolności, dla ocalenia ojczyzny naszej i jej granic” (por. wstęp).

2. We francuskiej myśli ustrojowej charakterystyczne było idealizowanie sprawy uchwalenia konstytucji. Funkcjonował w swoim czasie pogląd, że „robi się konstytucję tak, jak zegarmistrz pracuje nad zegarkiem” (*faire une constitution comme un horloger fait une montre*). Wypowiedzi o łatwości prac nad konstytucją wynikały z bogatego doświadczenia ustrojowego Francji. Po rewolucji z 1789 r. aż do uchwalenia obowiązującej obecnie Konstytucji V Republiki z 1958 r. obowiązywało tam około 18 różnych konstytucji (kraj ten jest nazywany „laboratorium prawnoustrojowym”). Jeszcze w 1996 r. przewodniczący francuskiej Rady Konstytucyjnej Robert Badinter podczas swego wystąpienia w Warszawie podkreślał, że „sztuka konstytucyjna Francji stała się tym samym co sztuka zachowania się przy stole” (*En France l'art constitutionnel est devenu la même chose que le savoir vivre à table*).

3. Swoiste warunki towarzyszyły uchwaleniu Konstytucji Stanów Zjednoczonych z 1787 r. Zrodziła się ona na fali wojny o niepodległość byłych kolonii angielskich i walki o zorganizowanie państwa. W Stanach Zjednoczonych to konstytucja stworzyła naród amerykański i konsoliduje go do dnia dzisiejszego. Jest aktem założycielskim tego narodu i państwa. Po dziś dzień jest formą wyrażającą tożsamość Amerykanów. Odróżnia się od innych konstytucji tym, że jej główny korpus składa się z uregulowania wzajemnych stosunków władz (art. I–VII). Pierwsze 10 poprawek pochodzi z 1791 r. (stanowią one *Bill of Rights*). Kolejnych 17 przyjęto w latach 1795–1992. Każda z nich, na przykład 13 (z 1865 r.), znosząca niewolnictwo, lub 19 (z 1920 r.), przyznająca prawo głosowania kobietom, ma własną, czasami dramatyczną, historię. Na przykład, zniesienie niewolnictwa nastąpiło po stoczeniu krwawej wojny domowej. Poprawki stanowią integralną część konstytucji, tj. są dodawane do konstytucji jako *amendments* (czyli jej uzupełnienia).

## 2. Pojęcie

Konstytucja jest to ustawa zasadnicza w państwie, regulująca podstawy ustroju politycznego i gospodarczego oraz prawa człowieka, której przepisy mają najwyższą

22

**moc prawną.** Takie wyjaśnienie nazywamy **prawniczym** rozumieniem konstytucji. Konstytucja ma tu formę pisemną i zazwyczaj jest zawarta w jednym dokumencie.

Konstytucja w znaczeniu prawniczym przybiera kilka charakterystycznych postaci. Wymieniam te z nich, które mają największe znaczenie.

- 23 Konstytucje, z punktu widzenia zakresu treści, jakie regulują, dzielimy na **pełne** (duże) i **niepełne** (małe). Pierwsze z nich to ustawy o treści typowej dla ustawy zasadniczej, regulujące w zasadzie wszystkie aspekty funkcjonowania państwa, w tym jego ustroj gospodarczy i społeczny. Przykładem takiego aktu jest Konstytucja RP z 1997 r. Drugi typ konstytucji pomija natomiast jedną lub więcej materii, jakie występują w „dużych” konstytucjach. Rozróżnienie to okazuje się żywotne w Polsce, gdyż trzykrotnie mieliśmy do czynienia z uchwaleniem „małych konstytucji” (1919, 1947 i 1992 r.). Różniły się one od siebie pod względem formy i treści, ale każda z nich była synonimem tymczasowych (przejściowych) rozwiązań ustrojowych.
- 24 Konstytucje, z uwagi na sposób dokonywania w nich zmian, dzielimy na **szttywne** i **elastyczne** (czyli, mówiąc dość nieprecyzyjnie, „trudne” i „łatwe” do zmiany). Rozróżnienie to ma względny charakter, gdyż kluczowe jest kryterium, jakie ustalimy dla dokonania tego podziału, co jest wyjaśnione w dalszej części niniejszego rozdziału. Konstytucja RP jest sztywna, czyli trudno zmieniana. W ciągu 25 lat obowiązywania została nowelizowana dwa razy (w 2006 i 2009 r.) i obie te zmiany miały znaczenie incydentalne. Pierwsza zmiana wprowadziła instytucję europejskiego nakazu aresztowania (art. 55), druga odebrała prawa wyborcze do Sejmu i do Senatu osobie skazanej prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego (art. 99).
- 25 Konstytucje, z uwagi na ich budowę, dzielimy na **jednolite** (zawarte w jednym dokumencie) i **złożone** (wyrażone w kilku lub więcej aktach). Na przykład, Konstytucja RP z 1997 r. jest aktem jednolitym, choć składa się ze wstępu i części artykułowanej. Natomiast konstytucja Izraela składa się z 11 ustaw zasadniczych, przyjętych w latach 1958–1992 r. Innym przypadkiem „złożoności” jest konstytucja Austrii, na którą składają się: konstytucja z 1920 r., traktat państwowy o suwerenności z 1955 r. oraz europejska Konwencja praw człowieka z 1950 r. Na konstytucję składają się więc w tym przypadku przepisy prawa zarówno krajowego, jak i międzynarodowego.
- 26 Konstytucja może przybierać jeszcze inny specyficzny kształt. Na przykład, Konstytucja Bośni i Hercegowiny z listopada 1995 r. ma postać umowy międzynarodowej zawartej w Stanach Zjednoczonych (układ z Dayton), stanowiąc czwarty załącznik do tego układu. Z kolei w ostatnich latach dużo mówimy o konstytucji Węgier z 2011 r. Jest to pierwsza konstytucja uchwalona w Europie Środkowej po rozszerzeniu Unii Europejskiej

w 2004 r. Zarazem tamtejszy prawodawca odszedł od wielu rozwiązań przyjmowanych w państwach europejskich.

Zupełnie inną kategorią od rozumienia konstytucji w znaczeniu **prawniczym** jest jej 27  
pojmowanie **materialne** (czyli faktyczne). Między prawniczym rozumieniem konstytucji a konstytucją w znaczeniu materialnym nie ma symetrii. Konstytucja w znaczeniu materialnym oznacza faktycznie działający ustroj państwa, bez względu na to, czy jest on uregulowany w akcie prawnym (czyli w konstytucji w znaczeniu formalnym), czy też nie. Konstytucję w podanym rozumieniu (czyli realne stosunki ustrojowe) posiada każde państwo. Zatem Polska posiada konstytucję zarówno w znaczeniu formalnym, jak i materialnym. Natomiast niektóre państwa (np. Wielka Brytania) nie mają konstytucji w znaczeniu formalnym, rozumianej jako jedna specjalnie uchwalona ustawa zasadnicza. Na konstytucję brytyjską składa się korpus ważnych aktów prawnych uchwalanych przez parlament na przestrzeni wielu wieków. Rzecz jasna jest pewne, że Wielka Brytania posiada zarazem konstytucję pojmowaną materialnie (w podanym tu znaczeniu).

Pojęciem konstytucji w znaczeniu materialnym posługujemy się zazwyczaj wtedy, gdy 28  
chcemy wyrazić napięcie, jakie dostrzegamy między przepisami zawartymi w konstytucji a rzeczywistością ustrojową tego lub innego państwa. Faktyczne stosunki władzy mają bowiem wpływ na to, jak rozumiemy przepisy konstytucji i jak są one wykładane.

Konstytucja jest ustawą zasadniczą, gdyż wyróżnia się wśród innych ustaw swoją **formą** i **treścią**. Owe dwie strony tej ustawy nie są sobie przeciwne, lecz są ze sobą związane. Nadają one konstytucji rodzaj wyjątkowości wśród aktów prawnych.

Forma wskazuje, że konstytucja ma cechy o fundamentalnym znaczeniu. Jest to przede 29  
wszystkim najwyższa moc prawna jej przepisów oraz takie właściwości, które pozornie wydają się odgrywać mniejszą rolę (jak np. nazwa), podczas gdy ewidentnie wyróżniają ją spośród ustaw zwykłych. Natomiast treść, jaka charakteryzuje konstytucję, stanowi ukonkretnienie przedmiotu prawa konstytucyjnego. Liczne dokumenty, które były uchwalane jeszcze przed oświeceniem, odnosiły się także do ustroju państwa (wspólnoty), ale specyficzna forma prawna dla tego rodzaju treści (w szczególności nadrzędność konstytucji) pojawiła się dopiero wraz z rewolucjami oświeceniowymi.

Na **formę konstytucji** składają się następujące cechy:

- 1) nazwa,
- 2) sposób uchwalenia,
- 3) nadrzędność,
- 4) budowa,
- 5) sposób zmiany.

Poszczególne cechy formy konstytucji omawiane są kolejno w pkt 3 niniejszego rozdziału. Natomiast kwestia nadrzędności konstytucji – z powodu jej roli – jest analizowana odrębnie w pkt 6.

**Na treść konstytucji** składają się przepisy określające:

- 1) podstawy ustroju politycznego państwa,
- 2) podstawy ustroju gospodarczego i społecznego państwa,
- 3) uregulowanie wolności i praw człowieka i obywatela,
- 4) system organów państwowych,
- 5) formuła zmiany konstytucji.

Poszczególne elementy treści konstytucji są omówione w pkt 5 niniejszego rozdziału.

### 3. Forma

#### 3.1. Nazwa

- 30 Termin konstytucja wywodzi się od łacińskiego *constitutio* – urządzenie, ustanawianie określonej struktury. W kulturze europejskiej, od czasów Arystotelesa, *constitutio* stanowi synonim „struktury rzeczy”.

Na przestrzeni wieków, „konstytucja” oznaczała zazwyczaj akt prawny o doniosłym znaczeniu. Na przykład, w starożytnym Rzymie nazywano w ten sposób cesarski edykt prawny. W dawnej Rzeczypospolitej Polskiej „konstytucja” była synonimem ustawy Sejmu (np. konstytucja *Nihil novi* z 1505 r.). Natomiast od czasów oświecenia konstytucja oznacza najważniejszy spisany akt ustrojowy w państwie, który ma określoną formę i treść. Konstytucja w znaczeniu aktu prawnego „zaczyna się”, można powiedzieć, dopiero od oświecenia, mimo że samym tym terminem posługiwano się wcześniej.

- 31 Konstytucja 3 maja z 1791 r. nazywała się **ustawą rządową**, albowiem „rząd” był wówczas synonimem ustroju państwa. We Francji funkcjonował termin „**karta**”, który oznaczał zespół praw. Monarchowie francuscy w XIX w. świadomie unikali „konstytucji”, aby odróżnić nadawane przez siebie akty od konstytucji uchwalanych podczas rewolucji przez naród. Przykładem tego jest Karta Ludwika XVIII z 1814 r. lub Karta Ludwika Filipa z 1830 r. W Niemczech ustrojodawca posługuje się terminem *Grundgesetz*, czyli **ustawa zasadnicza** (na nazwanie konstytucji z 1949 r.), co w założeniu miało wskazywać na tymczasowy charakter tego aktu w sytuacji braku zjednoczenia Niemiec.

Wszystkie wymienione wyżej nazwy, z uwagi na cechy konstytucji, są wobec siebie synonimiczne.

### 3.2. Sposób uchwalenia

Konstytucję od ustaw zwykłych wyróżnia szczególnie sposób jej uchwalenia. Przyjęcie konstytucji ma tak istotne znaczenie, że następuje przy bezpośrednim udziale narodu (suwerena) lub naród zachowuje daleko idący wpływ na jej uchwalenie. 32

Władza nadawania konstytucji nazywa się *pouvoir constituant* i ma ścisły związek z suwerennością narodu. Władzę tę zachowuje naród, ale uchwalenie konstytucji jest sprawą, którą może on powierzyć organowi parlamentarnemu. Taki organ posiada władzę pochodną do określania ustroju, nazywaną *pouvoir constitué*. Na przestrzeni wieków oba te autorytety prawodawcze występowały w różnej konfiguracji. Upraszczając wielce, zazwyczaj konstytucje o charakterze rewolucyjnym tworzył naród. Natomiast konstytucje, które stawiały na ewolucyjną zmianę stosunków ustrojowych, wydawały parlamenty.

Konstytucja może być uchwalona w drodze parlamentarnej, referendalnej lub w takiej, która wykorzystuje obydwie te procedury (i to jeszcze w różnych wariantach).

Uchwalenie konstytucji może być powierzone parlamentowi wybranemu głównie po to, aby przyjął konstytucję. Takie zgromadzenie prawodawcze nazywamy **konstytuantą**. Konstytucja jest wówczas uchwalana przez specjalnie wybraną reprezentację narodu, nie zaś przez urzędujący parlament. W Polsce wybitnym przykładem konstytuanta był Sejm Ustawodawczy wybrany w styczniu 1919 r., który uchwalił najpierw Małą Konstytucję (20.02.1919 r.), a następnie Konstytucję marcową (17.03.1921 r.). W Stanach Zjednoczonych takim organem była Konwencja Filadelfijska (maj–wrzesień 1787 r.). 33

Uchwalanie konstytucji poprzez referendum polega na tym, że projekt aktu, po przygotowaniu w parlamencie lub w konstytuancie albo już po uchwaleniu przez te ciała, jest poddawany pod referendum ogólnonarodowe. Referenda mogą odbywać się na różnych etapach prac ustrojowych. W związku z tym referenda te mają niejednakowy charakter. Istotny jest tu podział na referenda opiniotwórcze lub zatwierdzające. Na przykład, Konstytucja V Republiki Francuskiej została uchwalona w referendum (28.09.1958 r.). Interesujące jest to, że była przygotowana nie przez parlament, lecz przez Komitet Konsultacyjny umocowany przy rządzie. Weszła w życie 4.10.1958 r. 34

Ilustracją „pośredniej” drogi uchwalenia konstytucji, tj. takiej, która wykorzystuje zarówno procedurę parlamentarną, jak i referendalną, jest tryb przyjęcia Konstytucji RP z 1997 r. Uchwaliło ją Zgromadzenie Narodowe (2.04.1997 r.), czyli Sejm i Senat obradujące wspólnie pod przewodnictwem Marszałka Sejmu. Następnie została poddana pod referendum ogólnonarodowe (25.05.1997 r.), które miało charakter obligatoryjny,

tj. jego przeprowadzenie stanowiło konieczny element drogi prawodawczej<sup>1</sup>. Konstytucja weszła w życie 17.10.1997 r., która to czynność sama w sobie była złożonym wydarzeniem prawnym. Podstawą prac ustrojowych i wspomnianej procedury była ustawa konstytucyjna z 23.04.1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (znowelizowana 22.04.1994 r.). Głosowanie referendalne odbyło się zaś na podstawie ustawy z 29.06.1995 r. o referendum i miało charakter zatwierdzający.

- 35 Konstytucja może zostać **oktrojowana**, czyli przyjęta „odgórnie” lub wręcz narzucona (fr. *octroyer* ‘nadać’, ‘narzucić’). W Europie przykładem tego były XIX-wieczne wspomniane wyżej francuskie karty konstytucyjne lub konstytucje Księstwa Warszawskiego (1807 r.) i Królestwa Polskiego (1830 r.). Specyfika wszystkich tych aktów polegała na tym, że nadawał i gwarantował je monarcha, który jednak sam im nie podlegał. Jak podają historycy, Napoleonowi podyktowanie konstytucji Księstwa Warszawskiego zajęło równo jedną godzinę. Współcześnie pojęcie konstytucji oktrojowanej „złagodziło” i nie musi być synonimem dyktatu. Bywa tak, że np. Konstytucja Księstwa Monako z 1962 r. uchodzi za synonim przychylnych ludziom stosunków ustrojowych.

Trudno jest sprecyzować, jaki jest właściwy czas dla uchwalenia konstytucji. W Polsce kwestia ta przejawia się w pojawianiu się charakterystycznego pytania „o powołanie naszych czasów do stanowienia konstytucji”. Było i jest ono wysuwane w różnych okresach, ale brak jest na nie modelowej odpowiedzi. Na przykład, przystępując do prac nad obowiązującą Konstytucją RP, ustrojodawca uznał, że „powołanie naszych czasów” polega na tym, że wartością konstytucji jest jej konsensualny charakter. W takim podejściu konstytucja bierze się z porozumienia ludzi co do tego aktu, z utrwalenia w nim tego, do czego dało się dojść. Po 2016 r. konsensualny charakter Konstytucji RP był poddawany krytyce, ale nie ulega wątpliwości, że pozostaje on cennym zasobem współczesnej Polski.

- 36 Od lat 90. ubiegłego wieku rozważania „o powołaniu naszych czasów do stanowienia konstytucji” zostały wzbogacone o stanowisko nazywane „momentem konstytucyjnym”. W tradycji anglosaskiej rozumie się przez to czas zawiązywania konstytucji, rozgrywający się w przełomowych chwilach życia państwa i narodu. Są to okoliczności historyczne, które powodują, że narodziny konstytucji stają się „nieuniknione”. Sytuacja nazywana „momentem” i uchwalenie konstytucji są zbiorami, które bywa, że się przecinają. Za współczesny przejaw takiej relacji uchodzi post-apartheidowa Konstytucja RPA z maja 1997 r.
- 37 W Polsce swoistym „momentem konstytucyjnym” wpływającym na pojawienie się ustawy zasadniczej były zmiany polityczne i społeczne zapoczątkowane w 1989 r. Uchwaleniu konstytucji w latach 90. ubiegłego wieku sprzyjał fakt, że dążyliśmy do odcięcia się od dziedzictwa komunistycznego, a zarazem był to okres kulminacji naszych wysiłków

<sup>1</sup> W referendum wzięło udział 42,8% (12 137 136) uprawnionych do głosowania: 53,45% (6 396 61) opowiedziało się za przyjęciem konstytucji, 46,55 % (5 570 493) było przeciw.

na rzecz powrotu do Europy. Rok 1997 wydawał się ostatnią chwilą takiego czasu. Okoliczności narodzin konstytucji mają na tyle duże znaczenie, że składają się one na **tożsamość danej konstytucji**.

Wcześniej takie zarzewie konstytucji łączyło się w Polsce z odzyskaniem niepodległości po I wojnie światowej. Sejm Ustawodawczy uchwalił Małą Konstytucję z 1919 r. o formie i treści dalece odbiegających od wymogów formalnych i treściowych, jakie poznajemy w tym podręczniku. Była to bowiem uchwała Sejmu, która władzę suwerenną w państwie powierzała Sejmowi Ustawodawczemu. Niesamowity był fakt, że przyjęto ją jednomyślnie, mimo że nie była jeszcze znana bliżej forma państwa polskiego. Tak samo w głosowaniu *en bloc*, bez przeliczenia głosów, Sejm Ustawodawczy uchwalił w 1921 r. Konstytucję marcową. Fakty te możemy wytłumaczyć tylko tym, że Sejm Ustawodawczy był natchniony przez „moment konstytucyjny”, jakim była niepodległość państwa polskiego.

### 3.3. Budowa

W konstytucji łatwo jest dostrzec myśl, która porządkuje jej treść. Prawodawca wykorzystuje rolę zasad prawa (i związanych z nimi wartości) oraz kryteria logiki i techniki prawodawczej, aby ułożyć treść konstytucji. Zależności te prowadzą do tego, że konstytucja ma swoistą budowę, która nazywa się **systematyką**. Dzielimy ją na **ogólną** i **szczegółową**. Podział ten służy wyrażeniu porządku aksjologicznego oraz logicznego w przepisach ustawy zasadniczej.

38

Konstytucje są zbudowane z przepisów wyrażonych w artykułach, od czego wyjątkiem jest **wstęp (preambuła, arenga, przedślowie)**. Współcześnie większość konstytucji posiada preambuły. Francuski „blok konstytucyjny” (którego podstawą jest Konstytucja V Republiki z 1958 r.) posiada nawet – co jest unikalne – dwie preambuły: z konstytucji z 1958 r. oraz z konstytucji z 1946 r., i każda z tych preambuł odgrywa swoją rolę prawną. Preambuł nie posiadają natomiast konstytucje państw nordyckich. Z kolei spośród polskich ustaw zasadniczych wstępów nie miały akty, które nazywaliśmy „małymi konstytucjami” oraz Konstytucja kwietniowa z 1935 r.

39

Badacze prawa konstytucyjnego ustalili, że wstęp pojawia się w konstytucjach zazwyczaj w dwóch przypadkach. Po pierwsze, opatrywane są nim konstytucje państw nowo powstałych. Klasyczną ilustracją w tym zakresie jest wstęp do Konstytucji Stanów Zjednoczonych z 1787 r., ze słynnym *We the People of the United States*, która z nieokreślonej wspólnoty ludzi stworzyła naród amerykański. Drugi przypadek wiąże się z tym, że państwo lub wspólnota narodowa przechodzi istotne zmiany, takie jak odzyskanie niepodległości (np. Konstytucja marcowa 1921 r.) lub przeobrażenia ustrojowe (np. Konstytucja 3 maja z 1791 r.).

Rola wstępu polega na tym, że buduje on „kręgosłup” konstytucji i nadaje tej lub innej z nich rodzaj indywidualności. Niekiedy wydaje się, że wystarczyłoby zmienić wstęp do konstytucji, aby zmieniła się ona sama. Dzieje się tak głównie za sprawą wartości, jakie są w nich wyrażane.

### 3.4. Wstęp do Konstytucji RP

- 40 Wstęp jest częścią, od której konstytucja „zaczyna się”, choć prawodawca nie stosuje tej nazwy. Nienazwanie wstępu wskazuje na jego wolę, aby konstytucja, jako akt prawny, była jednolita. Prawodawca zachowuje wszystko to, co różni preambułę od części artykułowanej, ale nie nazywając jej, podkreśla integralność konstytucji.
- 41 Wstęp do Konstytucji RP zawiera przepisy niejako wyciągnięte przed nawias pozostałych regulacji zawartych w tym akcie. Nie jest to jednak „abstrakt” lub „zapowiedź” tego, co znajdzie się w konstytucji, ani „dodatek” do niej. Przekonuje o tym treść wstępu, która jest wielce charakterystyczna:

Po pierwsze, wstęp przedstawia okoliczności, w jakich doszło do uchwalenia konstytucji. Wynika z nich, że nie był to bezbarwny proces pisania prawa, lecz że przygotowaniu konstytucji towarzyszyły silne napięcia, które zostały rozwiązane przez inkluzywne podejście do głównych punktów spornych. Wstęp buduje naród z podzielonych części społeczeństwa: wierzących i niewierzących, obywateli i osób niebędących obywatelami. Przywraca jedność ludzi podzielonych w okresie komunistycznym, którzy wywodzą swe ideały z różnych źródeł. Odnosi się nie tylko do przeszłości, lecz także do przyszłości Polski. Stanowi rodzaj modnego dziś selfie, na którym każdy z nas powinien siebie odnaleźć.

Po drugie, wstęp rekonstruuje fakty historyczne z życia narodu i państwa. „Rozgrywają się” w nim wielkie sprawy z dziejów Polski. Przykładem tego jest „Pierwsza i Druga Rzeczpospolita” z nawiązaniem do „najlepszych tradycji” tych formacji. Ustanawia on „Trzecią Rzeczpospolitą”, na progu której nastąpiło uchwalenie konstytucji przez naród dla dobra tejże Rzeczpospolitej, oraz wyraża ideały, jakie nam przyświecają.

Po trzecie, wstęp jest nasycony wartościami, w związku z czym pokazuje stan aksjologiczny państwa i społeczeństwa. Wartości te są różnego rodzaju (np. moralne, państwowe, społeczne) i są wyrażone silniej niż w innych częściach konstytucji. We wstępie wartości wyrażone są bezpośrednio (np. Bóg), podczas gdy w części artykułowanej są one wprzęgnięte w normy prawne (np. wolność człowieka jako przedmiot ochrony prawnej). Według preambuły podstawowymi wartościami konstytucji są prawda, dobro, piękno oraz sprawiedliwość (które to wartości mają charakter uniwersalny). Ponadto wstęp przywołuje wartości swoiste wynikające z faktu, że konstytucja była uchwalona

tu i teraz. Na przykład, jest to troska o przekazanie przyszłym pokoleniom wszystkiego, „co cenne z tysiącletniego dorobku” państwa, albo poczucie odpowiedzialności przed Bogiem lub własnym sumieniem za stanowienie tej konstytucji. Niektórzy prawnicy twierdzą nawet, że zwrot o odpowiedzialności ludzi przed Bogiem pełni w Konstytucji RP rolę zbliżoną do *Invocatio Dei* w konstytucjach innych państw.

Dzięki wstępowi i wartościom w nim wskazanym wiemy, że konstytucja jest „uniformem szytym na miarę” danego państwa i społeczeństwa. Z tych względów wstęp, w który zaopatrzona jest Konstytucja RP, nie mógłby poprzedzać innej konstytucji. Natomiast inne przepisy, przykładowo z rozdziału II (Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela), mogłyby być częścią wielu konstytucji państw europejskich.

42

To, co powiedziano wyżej o wstępie, uzasadnia porównanie go do rodzaju drogowskazu pokazującego, dokąd zmierzamy jako państwo i społeczeństwo. Wobec tego wstęp jest niezbędny do zrozumienia konstytucji i dokonywania jej wykładni. Paradoksem jest to, że mimo owego znaczenia, w toku prac konstytucyjnych, wstęp został przygotowany i uchwalony, używając terminologii sportowej, niejako „rzutem na taśmę”.

Przepisy wstępu do Konstytucji RP mają **charakter normatywny**. Wszystkie przepisy konstytucji, w tym przepisy wstępu, są równoważne sobie pod względem najwyższej mocy prawnej, choć ich znaczenie może być różne. Uznaniu przepisów wstępu za normatywne nie przeszkadza ich podniosły charakter. Są to wypowiedzi nakazujące, co naród ma robić lub do czego dąży (np. chcemy, pragniemy, ustanawiamy). Jest to język poleceń narodu wobec samego siebie. Przemawia przez niego *pouvoir constituant* służąca narodowi – naród, jako wspólnota obywateli i podmiot historii, nadaje sobie prawa i zobowiązuje się do ich przestrzegania.

43

Gdybyśmy postawili sobie radykalne pytanie, „po co jest wstęp do Konstytucji RP”, to należałoby odpowiedzieć, że sedno tej części konstytucji polega na eksponowaniu wartości, jakie przyjął autorytet prawodawczy, oraz na rekonstrukcji tożsamości konstytucyjnej.

### 3.5. Systematyka ogólna

**Systematyka ogólna** polega na uporządkowaniu przepisów konstytucji według kryterium aksjologicznego, wynikającego z zasad prawa i związanych z nimi wartości. Wyraża się ona w wydzieleniu rozdziałów konstytucji. Początkowe rozdziały Konstytucji RP zawierają najważniejsze zasady prawa ujęte od strony państwa (rozdziały I–II) oraz od strony człowieka i obywatela (rozdział III). Nie jest możliwe „wycięcie” któregoś z tych rozdziałów i umieszczenie go w innym miejscu. Kolejność poszczególnych części konstytucji nie jest przypadkowa. Konstytucja jest całością przepisów, których sekwencja wynika z powiązanych ze sobą zasad prawa i odpowiadających im wartości.

44

Fakt, że budowa konstytucji daje wyraz pewnym wyborom aksjologicznym dokonany przez jej twórców, pokazują liczne przykłady. Konstytucje państw realnego socjalizmu spychały regulację praw obywatelskich na odległe miejsce, eksponując przepisy dotyczące „aparatu państwowego”. Zupełnie inne jest uporządkowanie treści w konstytucjach państw demokratycznych, np. Konstytucja RP reguluje prawa człowieka i obywatela w rozdziale II (przed systemem organów państwowych).

### 3.6. Systematyka szczegółowa

- 45 **Systematyka szczegółowa** polega na uporządkowaniu przepisów w obrębie poszczególnych rozdziałów konstytucji. Systematykę tę dyktują względy logiki prawniczej i techniki legislacyjnej. Miejsce przepisu w określonej jednostce redakcyjnej wcale nie jest więc dowolne.

Organy władzy sądowniczej sięgają do formalnej budowy konstytucji, aby wydobyć lub odtworzyć pewne założone preferencje prawodawcy. Na przykład, Trybunał Konstytucyjny uznał, że miejsce art. 45 ust. 1 (prawo do sądu) w systematyce ustawy zasadniczej wskazuje na autonomiczny charakter tego prawa. Nie jest więc ono tylko instrumentem wykonywania innych praw i wolności konstytucyjnych, lecz ma samoistny byt i podlega ochronie niezależnie od naruszenia innych praw podmiotowych. Nie stanowi jedynie środka do celu, ale jest rozumiane jako prawo niezależne od innych praw lub wolności<sup>2</sup>.

## 4. Zmiana

- 46 Konstytucja jest aktem prawnym, który swoim znaczeniem wykracza poza bieżące uprawianie polityki. Jej stabilność jest wielką wartością, która zarazem musi być ona otwarta na niezbędne zmiany. Dlatego dokonywanie zmian w konstytucji stanowi ważny problem teoretyczny i praktyczny.
- 47 1. Z zasady nadrzędności Konstytucji RP wynika, że jeśli konstytucja ma się zmieniać, to może to nastąpić wyłącznie na podstawie i z mocy jej samej. Zmiany w konstytucji reguluje więc sama konstytucja. Do dokonywania w niej zmian służy specjalny rodzaj ustawy nazywany „ustawą o zmianie konstytucji” (art. 235). Z materialnego punktu widzenia ustawę tę można scharakteryzować jako **ustawę konstytucyjną**. Natomiast z formalnego punktu widzenia Konstytucja RP w art. 87, określając akty prawne powszechnie wiążące, nie zna tej kategorii źródła prawa. Brak wyróżnienia „ustaw konstytucyjnych” w art. 87 wydaje się dodatkowo piętrzyć przeszkody w dokonywaniu zmian w konstytucji, gdy patrzymy na to zagadnienie z perspektywy systemu źródeł prawa, który „nie zna” takiej ustawy.

<sup>2</sup> Wyrok TK z 10.05.2005 r., SK 40/02, OTK-A 2005/5, poz. 48.

**Ustawa konstytucyjna** nie jest kategorią jednolitą. W **węższym znaczeniu** jest to ustawa służąca właśnie do zmiany przepisów konstytucji. Natomiast w **szerszym ujęciu** jest to ustawa, która raczej doraźnie reguluje którąś z materii konstytucji, obok samej ustawy zasadniczej. Zarazem w obydwu przypadkach ustawa konstytucyjna jest przyjmowana w trybie wymaganym dla zmiany ustawy zasadniczej i jej przepisy mają najwyższą moc prawną. Właściwości ustawy konstytucyjnej określił Trybunał Konstytucyjny<sup>3</sup> w sposób następujący:

48

Cechami ustawy konstytucyjnej, które upodabniają ją do konstytucji (ustawy zasadniczej), są:

- 1) najwyższa moc prawna;
- 2) uchwalenie w takim samym trybie, jaki jest przewidziany do uchwalania zmian w konstytucji.

Cechami ustawy konstytucyjnej, które różnią ją od konstytucji (ustawy zasadniczej), są:

- 1) uchylanie norm konstytucyjnych, ewentualnie ich zmienianie lub uzupełnianie;
- 2) regulacja jedynie pewnego aspektu materii konstytucji;
- 3) możliwość uregulowania niektórych materii konstytucji na okres przejściowy lub na części terytorium państwa bądź zawieszenia obowiązywania niektórych przepisów konstytucji.

Dopuszczalne jest więc istnienie ustawy konstytucyjnej, ale jej przedmiot jest ograniczony do dokonywania zmian w konstytucji. Warto przypomnieć, że jeszcze jednolity projekt Konstytucji RP (druk nr 14/ZN, z 16.01.1997 r.) przewidywał wydanie właśnie w formie ustawy konstytucyjnej przepisów wprowadzających nową konstytucję, co jednak nie nastąpiło.

Prawodawcy zapewniają stabilność konstytucji przez odpowiednią „sztywność” jej przepisów. Nadanie tej właściwości przepisom konstytucji następuje za pomocą stosunkowo prostych środków formalnych. Doktryna i praktyka wypracowały w tej mierze wiele interesujących rozwiązań. Najczęściej spotykane są następujące: wyższa liczba głosujących za zmianą, wyższe kworum, powtarzanie wniosku rewizyjnego przez kilka legislatur, niedopuszczalność zmian przez konstytucyjnie wskazany czas. Osobne znaczenie ma przeprowadzanie referendum zatwierdzających. Ilustracji takich rozwiązań nie musimy szukać w innych państwach. Oryginalnością wyróżniała się w tym zakresie Konstytucja marcowa z 1921 r., która wyodrębniała kilka procedur zmian swojej treści, wraz z odpowiednimi instytucjami (art. 125). Jedną z nich miała być rewizja co 25 lat (jak zakładała to wcześniej Konstytucja 3 maja z 1791 r.).

49

**2. Sprawa „sztywności” Konstytucji RP z 1997 r. wygląda inaczej, aniżeli w konstytucjach poprzednio obowiązujących.**

50

<sup>3</sup> Por. orzeczenie TK z 17.11.1992 r., U 14/92, OTK 1992/2, poz. 25.

Po pierwsze, tryb zmian tej ustawy, określony w art. 235, jest złożony i wymaga spełnienia warunków rozłożonych w czasie. Przepis ten jest precyzyjny pod względem formalnym i spełnia funkcję „wąskiego gardła” na drodze do zmian tej ustawy. Z tego powodu Konstytucję z 1997 r. zaliczamy do tzw. konstytucji sztywnych.

Po drugie jednak, art. 235 sam w sobie może być bezradny w dyskusji nad „głębokością” wprowadzanych zmian. Może zezwalać na wprowadzenie zmiany o dowolnej treści lub na jego gruncie możemy zmienić sam ten przepis. Na przykład, możliwe byłoby wprowadzenie nowej definicji zmiany konstytucji. Dlatego sprawa zmian w konstytucji nie powinna być pojmowana tylko jako sprawa proceduralna, lecz zastanawiając się nad nimi, należy mieć na uwadze tożsamość konstytucji. Dopiero kategoria „tożsamości konstytucyjnej” dostarcza miary dla określenia „głębokości” zmian formalnych w konstytucji. Na przykład, nawet gdyby w trybie art. 235 została zmieniona cała ustawa zasadnicza, to nie da się uchwalić konstytucji, która wprowadziłaby podział obywateli na „pierwszej” i „drugiej” klasy lub obaliła godność człowieka. Zatem tożsamość konstytucyjna dopuszcza zmiany w Konstytucji RP, ale nie pozwala w niej „wywrócić wszystkiego do góry nogami”.

51 3. Od kwestii formalnych zmian Konstytucji RP (dokonywanych w trybie art. 235), musimy odróżnić zjawiska dotyczące już **stosowania** tejże ustawy. Konstytucja w toku swego stosowania może także podlegać zmianom.

52 Konstytucja zmienia się wskutek dokonywania wykładni jej norm. Zmiany te nie naruszają jej art. 235 (nie dotyczą literalnego brzmienia konstytucji), lecz wpływają na treść norm wywodzonych z konstytucji. Na przykład, dość powszechne jest przekonanie, że na skutek orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dokonała się „europejska zmiana” Konstytucji RP. Na nazwanie tej praktyki posługujemy się kategorią „nieformalnych zmian konstytucji”.

Inne zjawisko, które ma negatywny wymiar, polegało na tym, że po roku 2016 wpływ na normatywny kształt Konstytucji RP wywarły radykalne zmiany dotyczące władzy sądowniczej, dokonywane na mocy ustaw zwykłych. Ustawy te były legalnie uchwalane, ale jednocześnie miały charakter jawnie niekonstytucyjny, np. paraliżowały działanie Trybunału Konstytucyjnego. Praktykę takiej pseudozmiany możemy podciągnąć pod rodzaj „niekonstytucyjnej zmiany konstytucji”.

53 Konstytucję RP zaliczamy do „sztywnych” konstytucji, ale jak pokazała praktyka lat 2016–2023, łatwo jest ją podważyć lub obejść. Najzupełniej „sztywna” konstytucja, z zabezpieczeń której byliśmy dumni, okazała się krucha i niezdolna do obrony samej siebie. Żadna jednak konstytucja nie ma dość siły, aby mogła się obronić sama przed sprowadzeniem jej do roli „książeczki” (jak niekiedy politycy mówią o Konstytucji RP), jeśli nie stoją za nią niezależne sądy, kultura prawna i demokratyczny obyczaj.

4. Konstytucję cechuje, z założenia, stabilność, ale niekiedy prawodawca zakłada jej trwałość, która ma być ponadczasowa. Zwróćmy uwagę na szczególne rozwiązanie trwania konstytucji w czasie, jakie znaleźli twórcy Konstytucji Stanów Zjednoczonych. Od 1791 r. są to poprawki, ale dodawane do głównego korpusu jej przepisów (*amendments*). Są one w istocie uzupełnieniem konstytucji i zapisem historii jej interpretowania. 54

W Europie przejawem dążenia do stałości konstytucji jest wyłączenie określonych przepisów spod możliwości dokonywania w nich zmian. Mówimy wówczas o tzw. przepisach **ponadkonstytucyjnych** lub **klauzulach wieczystych**. Przykładowo, konstytucja Francji z 1958 r. stanowi, że „Republikańska forma rządów nie może stanowić przedmiotu zmiany Konstytucji” (art. 89). Przepisy niezmiennalne zna niemiecka Ustawa Zasadnicza z 1949 r. Chodzi o zasadę federalizmu, udział krajów w ustawodawstwie Związku oraz o podstawowe zasady demokracji określone w art. 1 i 20 (art. 79 ust. 3). O takich przepisach możemy powiedzieć, że mają charakter tabu. Tak więc usunięcie takiego przepisu z konstytucji powinno mieć ten skutek, że jedna konstytucja zastępuje drugą. Tak wysoka wydaje się być cena owego tabu. Jedną z przesłanek klarowania się tego rodzaju regulacji prawnych jest tożsamość konstytucji. „Ponadkonstytucyjność” jest jednym ze sposobów budowania i wyrażania tej tożsamości. 55

Konstytucja RP z 1997 r., formalnie biorąc, nie zawiera przepisów niezamienialnych. Faktycznie jednak, niektóre jej przepisy, jak np. zasada dobra wspólnego (art. 1) lub godności człowieka (art. 30), są z całą pewnością wyłączone spod możliwości dokonywania zmian.

5. Konstytucję, której zmiana jest trudniejsza niż ustawy zwykłej, nazywamy **szttywną**. Natomiast konstytucja **elastyczna** charakteryzuje się tym, że dla swej zmiany nie wymaga specjalnego trybu (mogłaby ulec zmianie, tak jak ustawa zwykła). Względność tego podziału wynika z kilku argumentów. 56

Po pierwsze, „sztywność” i „elastyczność” muszą być odniesione do pewnych warunków lub kryterium. Na przykład, art. 106 Konstytucji PRL z 1952 r. wskazywał, że ustawa ta była sztywna (zmiana wymagała 2/3 głosów w Sejmie, przy obecności co najmniej 1/2 składu izby), jednakże funkcjonowanie owych przepisów pod rządami jednej partii politycznej „skazywało” tę ustawę na bycie elastyczną (Konstytucja PRL podlegała stosunkowo często zmianom).

Po drugie, konstytucje są sztywne z istoty rzeczy. Jest to ich wartość, zaś różnią się jedynie stopniem tej sztywności. W tym świetle „konstytucja elastyczna” byłaby więc kategorią wewnętrznie niespójną.